

अध्याय-4 निधियों का प्रबंधन

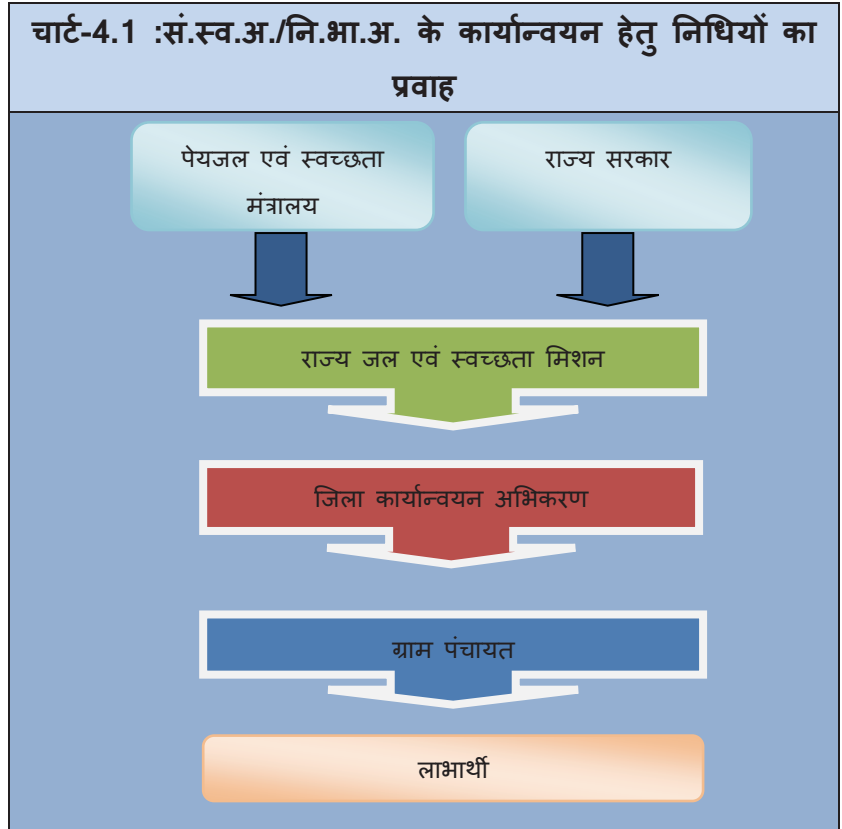
4.1 योजना कार्यान्वयन हेतु वित्त पोषण का स्रोत

संपूर्ण स्वच्छता अभियान (सं.स्व.अ.)/निर्मल भारत अभियान (नि.भा.अ.) एक भाग के रूप में लाभार्थी/सामुदायिक अंशदान सहित केन्द्र एवं राज्य सरकारों के बीच लागत सहभाजन पद्धति तथा एक भाग के रूप में लाभार्थी/सामुदायिक अंशदान सहित एक केन्द्र प्रायोजित योजना के रूप में कार्यान्वित की गई थी। सहभाजन की प्रतिशतता घटक-वार निर्धारित की गई थी जिसका विवरण अनुबंध-1.1 में दिया गया है।

निधियों को जारी करने के लिए, राज्यों/सं.शा.क्षे. (राज्यों द्वारा से वार्षिक कार्यान्वयन योजनाएं (वा.का.यो.) तैयार कर वित्त वर्ष की शुरुआत से पूर्व उन्हें अंतिम रूप देने के लिए पेयजल एवं स्वच्छता मंत्रालय की योजना स्वीकृति समिति (यो.स्वी.स.) के समक्ष प्रस्तुत करना अपेक्षित था।

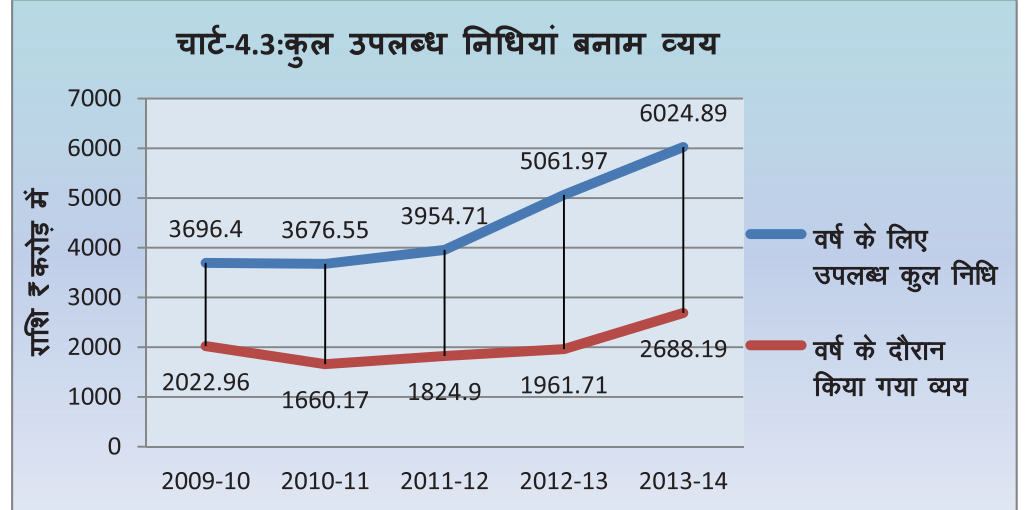
यो.स्वी.सं. द्वारा स्वीकृति तथा निधियों की उपलब्धता के आधार पर, संबंधित राज्य जल एवं स्वच्छता मिशन (रा.ज.स्व.मि.) जो कि एक सर्वोच्च राज्य स्तरीय कार्यान्वयन अभिकरण है, को जारी करने के लिए मंत्रालय द्वारा सभी राज्यों को दिये जाने वाले केन्द्रीय निधियों के आवंटन का निर्धारण किया जाता था। राज्यों को अपनी अनुकूल हिस्सेदारी रा.ज.स्व.मि. को जारी करनी होती थी। निधियों के प्रवाह को निम्न चार्ट में दर्शाया गया है:

संपूर्ण स्वच्छता अभियान/निर्मल भारत अभियान की निष्पादन लेखापरिक्षा



4.2 योजना के अंतर्गत निधियों का न्यून उपयोग

2009-14 के दौरान योजना के लिए ₹ 13494.63 करोड़ की कुल निधियां उपलब्ध थीं जिसमें से इसके कार्यान्वयन पर ₹ 10157.93 करोड़ का व्यय किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3336.70 करोड़ की राशि अनुप्रयुक्त रही जो कि कुल उपलब्ध निधियों का 24.73 प्रतिशत था। वार्षिक आधार पर भी, निरंतर रूप से काफी बड़ी राशि प्रत्येक वर्ष के अंत में अव्ययित रही जिसकी प्रतिशतता 45 प्रतिशत से लेकर 61 प्रतिशत तक थी। लेखापरीक्षा अवधि के दौरान वार्षिक अव्ययित शेष में वृद्धि की प्रवृत्ति देखी गई जैसाकि निम्न चार्ट में दर्शाया गया है:



[स्रोत: पेयजल एवं स्वच्छता मंत्रालय]

उपलब्ध निधियों के प्रति योजना पर व्यय में वार्षिक कमी सभी राज्यों में भिन्न थी जिसका विवरण अनुबंध-4.1 में दिया गया है। जिन राज्यों द्वारा अत्यधिक कमी सूचित की गई थी उनका विवरण नीचे दिया गया है:

वर्ष	राज्य जहाँ कमी 25 प्रतिशत से 50 प्रतिशत के बीच	राज्य जहाँ कमी 50 प्रतिशत से अधिक थी
2009-10	असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मेघालय, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, उत्तराखण्ड एवं पश्चिम बंगाल (15)	आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, दा. एवं न. हवेली, गोवा, हरियाणा, झारखण्ड, मणिपुर, मिजोरम, ओडीशा, पुडुचेरी, पंजाब, राजस्थान एवं त्रिपुरा (13)
2010-11	बिहार, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, मणिपुर, उत्तर प्रदेश, उत्तराखण्ड एवं पश्चिम बंगाल (8)	आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, असम, छत्तीसगढ़, दा. एवं न. हवेली, गोवा, गुजरात, हरियाणा, जम्मू व कश्मीर, झारखण्ड, केरल, महाराष्ट्र, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, ओडीशा, पुडुचेरी, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु एवं त्रिपुरा (22)
2011-12	असम, बिहार, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, मध्य प्रदेश, मणिपुर, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तराखण्ड एवं पश्चिम बंगाल	आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, छत्तीसगढ़, दा. एवं ना. हवेली, गोवा, गुजरात, हरियाणा, झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, ओडीशा, महाराष्ट्र, पुडुचेरी, पंजाब,

संपूर्ण स्वच्छता अभियान/निर्मल भारत अभियान की निष्पादन लेखापरिक्षा

वर्ष	राज्य जहाँ कमी 25 प्रतिशत से 50 प्रतिशत के बीच	राज्य जहाँ कमी 50 प्रतिशत से अधिक थी
	(10)	राजस्थान, सिक्किम एवं उत्तर प्रदेश (17)
2012-13	हिमाचल प्रदेश, केरल, मध्य प्रदेश, तमिलनाडु, पश्चिम बंगाल (5)	आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, दा. एवं न. हवेली, गोवा, गुजरात, हरियाणा, झारखण्ड, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, ओडीशा, पुडुचेरी, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड (24)
2013-14	आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, कर्नाटक, महाराष्ट्र, तमिलनाडु, उत्तराखण्ड एवं पश्चिम बंगाल (9)	असम, बिहार, छत्तीसगढ़, दा. एवं न. हवेली, गोवा, गुजरात, हरियाणा, झारखण्ड, केरल, मध्य प्रदेश, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, ओडीशा, पुडुचेरी, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, त्रिपुरा एवं उत्तर प्रदेश (20)

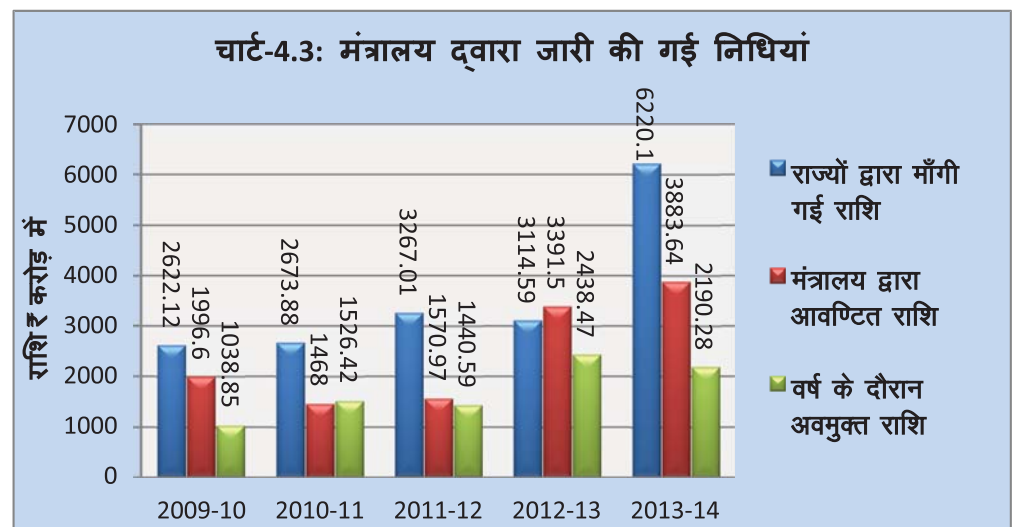
वित्तीय प्रगति में कमी के लिए मुख्य कारण वित्त वर्ष के अंत में निधियों की प्राप्ति, लक्ष्यों के भौतिक सत्यापन में लगा समय, ब्लॉकों/ग्रा.पं. से मांग की कमी, ब्लॉक/जिला स्तरों पर लाभार्थियों की सूची को अंतिम रूप देने में लिया गया समय, लक्षित स्वच्छता अवसंरचना का निर्माण न किया जाना, सू.शि.सं. गतिविधियों पर कम व्यय, स्वच्छता सुविधाओं के निर्माण हेतु हार्डवेयर की आपूर्ति श्रृंखला को बनाए रखने के लिए अपेक्षित ग्रामीण स्वच्छता बाजार/उत्पादन केन्द्रों की अनुपस्थिति तथा मॉनीटरिंग की कमी बताए गए थे। राज्य-वार विवरण **अनुबंध-4.2** में दिए गए हैं। बहुत सी ऐसी अक्षमताएं खराब योजना तथा संरचनात्मक प्रबंधनों के प्रभावी संचालन में कमी के कारण हुई थीं जिसकी चर्चा **अध्याय-3** में की गई है। मंत्रालय ने बताया कि राज्यों द्वारा निधियों की वार्षिक आवश्यकता के कुल 30 प्रतिशत को कार्यशील पूंजी आवश्यकता के कारण अव्ययित रखा जा सकता था। इसके अतिरिक्त, परिक्रामी आवर्ती निधि तथा ग्रा.स्वा.बा./उ. .के. हेतु संस्वीकृत अग्रिम भी अव्ययित शेष का कारण बने थे।

मंत्रालय का उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि योजना दिशानिर्देशों में कार्यशील पूंजी का कोई प्रावधान नहीं था। इसके अतिरिक्त, जिला परियोजना परिव्यय के केवल पांच प्रतिशत जोकि अधिकतम ₹ 50 लाख था, का परिक्रामी निधि के रूप में उपयोग किया जा सकता था तथा ग्रा.स्वा.बा./उ.के. की आवश्यकता को केवल आवर्ती निधि में से ही पूरा किया जाना था।

मंत्रालय ने स्वीकार किया कि कुछ मामलों में अव्ययित शेष का कारण आधारभूत स्तर पर कार्यक्रम कार्यान्वयन में अक्षमताएं थीं। इसके अतिरिक्त, व्यक्तिगत राज्यों में अधिक अव्ययित निधियाँ आधारभूत स्तर पर अपर्याप्त क्षमता तथा मांग सृजन में अपर्याप्त सफलता के कारण थीं।

4.3 निधियों की केन्द्रीय हिस्सेदारी के निर्गम में कमी

2009-14 के दौरान राज्यों द्वारा मांगी गई ₹ 17897.70 करोड़ की राशि के प्रति मंत्रालय ने ₹ 12310.71 करोड़ की राशि आवंटित की। इसमें से मंत्रालय ने केवल ₹ 8634.61 करोड़ जारी किए। राज्यों द्वारा मांगी गई राशियों के प्रति मंत्रालय द्वारा जारी निधियों की वर्ष-वार स्थितियाँ निम्नलिखित थीं:



[स्रोत: पेयजल एवं स्वच्छता मंत्रालय]

संपूर्ण स्वच्छता अभियान/निर्मल भारत अभियान की निष्पादन लेखापरिक्षा

इस प्रकार, प्रभावी रूप से मंत्रालय द्वारा जारी वास्तविक निर्गम राज्यों द्वारा अपेक्षित निधियों का केवल 48 प्रतिशत था जोकि मांग को पूरा करने हेतु अपर्याप्त था।

मंत्रालय ने बताया कि राज्यों ने अपनी स्वीकृत वा.का.यो. के आधार पर मांगे रखी थी, परन्तु आवंटन एवं निर्गम राज्यों के निष्पादन तथा मंत्रालय के पास निधियों की उपलब्धता के आधार पर किए गए थे।

मंत्रालय को आवंटन तथा निर्गम के बीच अंतर को कम करने के लिए राज्यों को अधिक यथार्थवादी रूप में निधियों का आवंटन करना होगा ।

4.4 निधियों की राज्यीय हिस्सेदारी के निर्गम में कमी

राज्य स्तर पर भी निधियों के निर्गम में कमी पाई गई थी। 16 राज्यों में, निधियों का राज्यीय योगदान या तो जारी नहीं किया गया था या कम जारी किया गया था। राज्य-वार विवरण **अनुबंध- 4.3** में दिए गए हैं।

मामला अध्ययन: राजस्थान, असम एवं आन्ध्र प्रदेश में राज्य अंश का निर्गम न किया जाना

मंत्रालय ने 2010-11 के दौरान ₹ 2.82 करोड़ की राशि जारी की थी (राजस्थान के चुरू जिले के लिए ₹ 1.04 करोड़ तथा राजस्थान के सीकर जिले के लिए ₹ 1.78 करोड़)। परन्तु, राज्य की अनुकूल हिस्सेदारी जारी नहीं की गई थी। असम में, 2011-12 के दौरान राज्य सरकार ने ₹ 4.01 करोड़ की राशि केन्द्रीय हिस्सेदारी से जिलों को राज्य अंश के रूप में जारी की थी। इसी प्रक्रिया का अनुसरण जिला स्तर पर भी किया गया था । पांच नमूना परीक्षित जिलों में 2009-14 के दौरान केन्द्र अंश से राज्य अंश के रूप में ₹ 8.72 करोड़ की राशि का अंतरण किया गया था। इसी प्रकार, आन्ध्र प्रदेश के विशाखापत्तनम जिले में 2010-13 के दौरान केन्द्र अंश से राज्य अंश के प्रति ₹ 0.63 करोड़ की राशि का विपथन किया गया था।

राज्य अंश में कमी राज्य सरकारों की ओर से प्रतिबद्धता की कमी तथा ग्रामीण स्वच्छता लक्ष्यों को प्राप्त करने में विलंब को दर्शाता है।

4.5 कार्यान्वयन अभिकरणों को निधियों के अंतरण में विलंब

सर्वोच्च स्तर (रा.ज.स्व.मि.) से अंतिम कार्यान्वयन अभिकरणों अर्थात् ग्रा.पं. को योजना के कार्यान्वयन हेतु निधियों के अंतरण में निर्धारित समय¹ से अधिक का विलंब हुआ था। राज्य-वार विवरण अनुबंध -4.4 में दिया गया है

मामला अध्ययन: योजना के कार्यान्वयन हेतु निधियों के अंतरण में विलंब					
जम्मू एवं कश्मीर में कार्यान्वयन के सभी स्तरों पर निधियों के अंतरण में विलंब हुआ जिसके कारणवश सर्वोच्च स्तर से अंतिम कार्यान्वयन अभिकरणों तक निधियों के प्रवाह में कुल विलंब 50 दिनों से लेकर लगभग दो वर्षों तक रहा था जिसका विवरण नीचे तालिका में दिया गया है:					
स्तर	निधियों के निर्गम में विलंब (दिन)				
	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
रा.ज.स्व.मि. से जि.ज.स्व.मि.	103 से 323	48 से 78	102 से 584	6 से 8	33 से 105
जि.ज.स्व.मि. से जि.यो.अं.	88 से 141	13 से 153	1 से 146	24 से 121	5 से 84
जि.यो.अं. से पू.वि.अ.	13 से 30	0 से 34	8 से 11	18 से 27	6 से 45
रा.ज.स्व.मि. से पू.वि.अ.	257 से 589	61 से 265	114 से 747	50 से 139	71 से 123

विभिन्न स्तरों पर अनुमोदन में लिया गया समय -राज्य सरकार/जिला एवं ब्लाक स्तर पर नोडल अभिकरण- मेघालय/राजस्थान/ मध्यप्रदेश, जिला कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा प्रस्तुत उप.प्र. की समीक्षा में लिया गया समय- झारखण्ड तथा उत्तराखण्ड को निधियाँ जारी करने के लिए कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा अपेक्षित दस्तावेज प्रस्तुत न किया जाना।

¹ नि.भा.अ. दिशानिर्देशों के अनुच्छेद 13.2 के अनुसार, रा.ज.स्व.मि. के द्वारा अनुकूल राज्यीय अंश सहित केन्द्रीय अनुदानों को जि.ज.स्व.मि. को 15 दिनों के भीतर जारी किया जाना था जिन्हें फिर इन निधियों की प्राप्ति के 15 के भीतर इन्हें ग्रा.पं. को अंतरण करना था।

4.6 योजना की निधियों का दुरुपयोग

लेखापरीक्षा में आन्ध्र प्रदेश, असम, गुजरात, कर्नाटक, महाराष्ट्र एवं ओडीशा के छः राज्यों में ₹ 2.28 करोड़ की राशि की योजना निधियों के दुरुपयोग के छः पक्के मामले पाये गये।

असम में, 2006-07 के दौरान असम के बोन्गायगांव जिले में ₹ 1.88 करोड़ की राशि कपटपूर्वक आहरित की गई थी। मामले की जांच के.जां.ब्यू. द्वारा की गई थी जिसने राशि की वसूली के लिए आरोपी व्यक्तियों के प्रति सिविल केस दावा दर्ज करवाने की सलाह दी (फरवरी 2011) थी। परन्तु, जून 2014 तक, राज्य सरकार की अनुमति के अभाव में सिविल दावा दर्ज नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, बोन्गायगांव जिले को 2006-07 से कोई निधि जारी नहीं की गई थी। इस प्रकार, आरोपी व्यक्तियों के प्रति सिविल दावा दर्ज करने में सरकार की ओर से लापरवाही के कारण बोन्गायगांव जिले के लाभार्थी सं.स्व.अ. कार्यक्रम के लाभ से वंचित रहे।

इसके अतिरिक्त, आन्ध्र प्रदेश, झारखंड एवं मणिपुर के तीन राज्यों में ₹ 25.33 करोड़ की राशि के तीन संदिग्ध दुरुपयोग के तीन मामले थे। दुरुपयोग के पुष्टिकृत एवं संदिग्ध मामलों के विवरण अनुबंध-4.5 में दिया गया है।

4.7 ₹ 364.20 करोड़ की राशि की निधियों का विपथन

योजना के अंतर्गत निधियों के अनुदान की नियम एवं शर्तों में यह निर्धारित था कि निधियों का उपयोग उसी उद्देश्य के लिए किया जाएगा जिसके लिए उन्हें जारी किया जा रहा था तथा इसके किसी भी अंश को विपथित नहीं किया जाना था। 2009-13 की अवधि हेतु मंत्रालय में लेखे की लेखापरीक्षित

विवरणी की संवीक्षा से पता चला कि 13 राज्यों² में ₹ 283.12 करोड़ की राशि की योजना निधियों को विपथित कर स्टाफ अग्रिम, पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन, अवकाश वेतन पेंशन अंशदान, वाहन खरीद तथा कार्यालय स्वच्छता जैसे उद्देश्यों के लिए उपयोग किया गया था। निधियों का विपथन कमजोर आंतरिक नियंत्रणों का घोटक था। लेखापरीक्षा में पाए गए निधियों के विपथन के उदाहरणों का विवरण **अनुबंध-4.6** में दिया गया है।

गुजरात, मध्य प्रदेश, पंजाब, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल के छः राज्यों में ₹ 81.27 करोड़ की राशि को अन्य योजनाओं अर्थात् सां.स्था.क्षे.वि.यो. मनरेगस तथा अन्य राज्य प्रायोजित योजनाओं में विपथित किया गया था जिसका विवरण **अनुबंध-4.6** में दिया गया है।

मामला अध्ययन: योजना की निधियों का अप्राधिकृत विपथन

ओडीशा में जि.ज.स्व.मि., जाजपुर में शौचालयों के निर्माण हेतु 25 निजी कॉलेजों को ₹0.12 करोड़ प्रदान किया था, तथा व्यय को प्रभार योजना के घटक 'स्कूल शौचालय' पर प्रभारित किया गया था। चूंकि, योजना में निजी कॉलेजों में शौचालयों के निर्माण के लिए प्रावधान नहीं हैं, निजी कॉलेजों को ₹0.12 करोड़ का भुगतान अनियमित था। जिसके कारण निधियों का अप्राधिकृत विपथन हुआ था।

नि.भा.अ. निधियों का अन्य योजना की तरफ विपथन दर्शाता है कि वा.क.यो. में स्थापित लक्ष्य यथार्थ नहीं थे।

मंत्रालय ने बताया कि यदि निधियों के किसी अन्य योजना विपथन या कार्यक्रम के अंतर्गत किए गए अस्वीकार्य व्यय का कोई मामला लेखे की लेखापरीक्षित विवरणी में सूचित किया जाता था तो मंत्रालय द्वारा राज्यों से धन की वापसी/पुनर्प्राप्ति के प्रयास किए जाते थे।

² बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, नागालैंड, पंजाब, राजस्थान एवं उत्तर प्रदेश

4.8 निधियों का अनियमित अंतर-जिला अंतरण

जिले की संस्वीकृत वा.का.यो. के आधार पर योजना के अंतर्गत वित्तपोषण किया जाता है। तदनुसार, जिलों के बीच निधियों के आंतरिक अंतरण को दिशानिर्देशों में परिकल्पित नहीं किया गया था। हालांकि आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, पंजाब एवं उत्तर प्रदेश के छः राज्यों में जिला प्राधिकारियों ने 2009-14 के दौरान ₹ 120.42 करोड़ की निधियों का अंतर-जिला अंतरण किया था। यह दर्शाता है कि राज्यों ने जिलों के बीच निधियों का असमान वितरण किया था। राज्य-वार विवरण अनुबंध-4.7 में दिए गए हैं।

4.9 ₹ 212.14 करोड़ की निधियों का अवरुद्ध होना

आन्ध्र प्रदेश, असम, गुजरात, जम्मू एवं कश्मीर, केरल, मणिपुर, मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र एवं पश्चिम बंगाल के नौ राज्यों में ₹ 212.14 करोड़ की राशि राज्य/जिला/ ब्लॉक/ग्रा.पं. स्तर पर 4 माह से लेकर 29 माह तक की अवधियों के लिए अवरुद्ध/अप्रयुक्त रही जिसका विवरण अनुबंध 4.8 में दिया गया है।

4.10 कार्यान्वयन अभिकरणों को दिए गए अग्रिमों का समायोजन न किया जाना

आन्ध्र प्रदेश, हरियाणा, झारखंड, केरल, मणिपुर एवं ओडीशा के छः राज्यों में विभिन्न कार्यान्वयन अभिकरणों को भुगतान किए गए ₹ 48.97 करोड़ की राशि के अग्रिमों को समायोजित नहीं किया गया था। यह अग्रिम 16 से 120 माह की अवधियों से बकाया थे। ऐसे अग्रिमों के गलत उपयोग/गैर-वसूली की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता। राज्य-वार विवरण अनुबंध- 4.9 में दिए गए हैं।

4.11 ₹ 575.18 करोड़ के उपयोगित प्रमाणपत्रों को प्रस्तुत नहीं किया गया
नि.भा.अ. दिशानिर्देशों के पैरा 13.1.3 की शर्तों के अनुसार, रा.ज.स्व.मि. द्वारा पिछले वित्त वर्ष के लेखे की लेखापरीक्षित विवरणियों के साथ उप.प्र. के प्रस्तुतीकरण के पश्चात ही मंत्रालय द्वारा वर्तमान वर्ष के दौरान निधियों की दूसरी किस्त जारी की जानी थी। विभिन्न स्तरों पर कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा ₹ 575.18 करोड़ की राशि के उ.प्र. असम, बिहार, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, कर्नाटक, मेघालय, ओडीशा, पुडुचेरी, पंजाब, राजस्थान, उत्तराखण्ड एवं पश्चिम बंगाल के 14 राज्यों में प्रस्तुत नहीं किए गए थे। उ.प्र. प्रस्तुत न किये जाने के राज्य-वार विवरण **अनुबंध 4.10** में दिए गए हैं।

4.12 अतिरिक्त प्रशासनिक प्रभार

दिशानिर्देश³ प्रशासनिक गतिविधियों के लिए परिव्यय की 5 प्रतिशत (2012-13 से 4 प्रतिशत) तक की राशि का प्रावधान करते हैं। लेखे की लेखापरीक्षित विवरणी की संवीक्षा से पता चला कि 26 मामलों में प्रशासनिक गतिविधियों पर किया गया व्यय निर्धारित सीमा से अधिक था जिसका उल्लेख **अनुबंध-4.11** में किया गया है। अतिरिक्त प्रशासनिक व्यय के तथ्य वार्षिक लेखे में स्पष्ट रूप से दर्शाए गए थे, परन्तु, मंत्रालय ने सूचित तथ्यों को संज्ञान में नहीं लिया। यह आंतरिक नियंत्रणों की कमी को दर्शाता है।

4.13 योजना निधियों का अनुचित लेखाकरण

योजना दिशानिर्देशो⁴ के अनुसार, योजना की निधियों को बैंक खाते में रखा जाना था। इस पर उपर्जित ब्याज को योजना संसाधनों के भाग के रूप में

³ के.ग्रा.स्व.का. 2007 दिशानिर्देशों का अनुच्छेद 15 तथा नि.आ.सं. दिशानिर्देशों का अनुच्छेद 5.11

⁴ सं.स्व.अ. दिशानिर्देशों का अनुच्छेद 18 तथा नि.मा.अ. दिशानिर्देशों का अनुच्छेद 14.1

माना जाना था। परन्तु, योजना की निधियों का अनुरक्षण योजना दिशानिर्देशों के अनुरूप नहीं था जैसाकि निम्नलिखित अभ्युक्तियों से स्पष्ट है

(i) बहु बैंक खाते तथा अन्य योजना निधियों का एकत्रीकरण

एक बैंक खाते के अनुबंध के उल्लंघन में आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, बिहार, गुजरात, झारखंड, कर्नाटक, मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब, उत्तरप्रदेश एवं पश्चिम बंगाल के 11 राज्यों में चयनित रा.ज.स्व.मि., जिलों एवं ब्लॉको बहु बैंक खाते (दो से दस तक) में संचालित किए गए थे। योजना निधियों का अन्य केन्द्र एवं राज्य प्रायोजित योजनाओं के साथ भी एकत्रीकरण किया गया था। राज्य-वार विवरण अनुबंध-4.12 में दिए गए हैं।

मामला अध्ययन: अन्य योजनाओं की निधियों के साथ नि.भा.अ. निधियों का अनुरक्षण
महाराष्ट्र में, योजना की निधियां अन्य योजनाओं की निधियों के साथ अनुरक्षित की गई थीं जिसके परिणामस्वरूप लेखाओं में उन प्राप्तियों एवं भुगतानों का समावेश हो गया था जो योजना से संबंधित नहीं थे। गलत लेखांकन के कारण वर्ष 2009-10, 2010-11 एवं 2011-12 के दौरान क्रमशः 12 जिलों (₹ 17.53 करोड़), नौ जिलों (₹ 11.40 करोड़) तथा छः जिलों (₹ 9.42 करोड़) में निधियों का नकारात्मक आंशिक शेष हो गया जो संस्वीकृत अनुदान से अधिक व्यय दर्शाता है।
केरल में, योजना निधियों को ग्रा.पं. की अपनी निधि के साथ रखा जाता था। अतः जब भी ग्रा.पं. की अपनी निधि शून्य हो जाती थी, अन्य व्ययों (योजना से संबंधित नहीं) की लागत को पूरा करने के लिए ग्रा.पं. द्वारा जारी चेको का भुगतान स्वतः नि.भा.अ. निधि से होता था। यह दो ग्रा.पं. अर्थात् थ्रिसूर जिले में पुथुक्कड़ तथा पल्लकड़ जिले में अगली में पाया गया था जहाँ 2009-10 तथा 2013-14 के दौरान जलप्रभारों के भुगतान तथा गैर-योजना उद्देश्यों के लिए क्रमशः ₹ 3.19 लाख एवं ₹ 10 लाख की राशि की योजना निधियों का विपथन हुआ था।

इस प्रकार, बहु बैंक खातों के परिचालन तथा अन्य योजनाओं के साथ निधियों के एकत्रीकरण के कारण लेखापरीक्षा में योजना

पूर्व आन्ध्र प्रदेश सरकार ने 2012-13 की पूर्व लेखापरीक्षा रिपोर्ट में नि.म.ले.प. द्वारा इंगित रा.ज.स्व.मि. द्वारा बहु बैंक खातों के परिचालन के प्रति सुधारात्मक कार्रवाई का आश्वासन दिया था। तथापि, मामले को सुधारा नहीं गया था जैसाकि बहु लेखाओं के निरंतर अनुरक्षण से स्पष्ट था।

निधियों के उचित उपयोग की नहीं पुष्टि की जा सकी।

(ii) बचत बैंक खाते का गैर-अनुरक्षण

लेखापरीक्षा ने पाया कि छः राज्यों में, योजना की निधियाँ अपितु दिशानिर्देशों में निर्धारित रूप से बचत बैंक खाते में नहीं रखी गई थीं। बल्कि, निधियों को चालू खाते (अरुणाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, नागालैण्ड), निजी जमा खाते (राजस्थान) तथा सिविल जमा (नागालैण्ड) में रखा गया था। उसी प्रकार, उत्तर प्रदेश में योजना की निधियाँ राज्य राजकोषों के माध्यम से प्रचालित की गई जबकि तमिलनाडु में योजना की निधियाँ वेतन एवं लेखा कार्यालय के माध्यम से प्रदान की गई थीं। निधियों के बचत बैंक खाते में गैर-अनुरक्षण के परिणामस्वरूप ₹ 122 लाख तक की राशि के ब्याज की हानि के अतिरिक्त 10 से लेकर 365 दिनों तक कार्यान्वयन अभिकरणों को निधियों की उपलब्धता विलंबित हुई थी। राज्य-वार विवरण **अनुबंध-4.12** में दिए गए हैं।

(iii) ब्याज घटक का लेखांकन न किया जाना

नि.भा.अ. दिशानिर्देशों के पैरा 14.1 के अनुसार, नि.भा.अ. निधियों पर उपर्जित ब्याज को नि.भा.अ. संसाधनों के रूप में माना जाएगा। तथा **आन्ध्र प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, झारखंड, मणिपुर, मेघालय, मध्यप्रदेश, नागालैण्ड, पंजाब, राजस्थान एवं उत्तर प्रदेश** के 11 राज्यों में यह पाया गया कि योजना निधियों पर उपार्जित ₹ 5.58 करोड़ को ब्याज को हिसाब में नहीं लिया गया था। राज्य विशिष्ट अभ्युक्तियों का विवरण विस्तारपूर्वक **अनुबंध 4.12** में दिया गया है।

4.14 आंकड़ों में विसंगतियाँ

योजना दिशानिर्देशों⁵ के अनुसार रा.ज.स्व.मि. द्वारा लेखाओं की लेखापरीक्षित विवरणी (ले.ले.वि.)⁶ के साथ निर्धारित प्रारूप में उपयोगिता प्रमाणपत्र मंत्रालय के समक्ष प्रस्तुत किये जाने थे। मॉनीटरिंग उद्देश्य⁷ हेतु मंत्रालय द्वारा विकसित समेकित प्रबंधन सूचना प्रणाली (स.प्र.सू.प्र.) नामक ऑनलाइन सॉफ्टवेयर के माध्यम से वित्तीय एवं भौतिक प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करना भी उनसे अपेक्षित था। तथापि, 2009-13 की अवधि के लिए उ.प्र., ले.ले.वि. तथा स.प्र.सू.प्र. में डाटा की संवीक्षा से 19 राज्यों के इन आधारभूत अभिलेखों में दर्शाये गए आंकड़ों में कई विसंगतियों का पता चला जैसा कि नीचे उल्लिखित है :

- i. 52 मामलों में, एक ही वित्त वर्ष के उ.प्र., ले.ले.वि. एवं स.प्र.सू.प्र. में दर्शाए गए प्रारंभिक एवं अंतशेष मेल नहीं खाते थे (अनुबंध-4.13)।
- ii. 58 मामलों में, एक ही वित्त वर्ष के उ.प्र., ले.ले.वि. एवं स.प्र.सू.प्र. में दर्शाए गए व्यय के आंकड़ों मेल नहीं खाते थे (अनुबंध 4.14)
- iii. 59 मामलों में, एक ही वित्त वर्ष के उ.प्र., ले.ले.वि. एवं स.प्र.सू.प्र. में दर्शाए गए ब्याज के आंकड़ों मेल नहीं खाते थे (अनुबंध-4.15)।

तीन आधारभूत लेखांकन अभिलेखों में योजना के आंकड़ों में विसंगतियाँ जो सही तरीके से दर्ज किये जाने पर मेल खानी चाहिए थी, का समाधान नहीं किया गया था। यह मंत्रालय के भीतर कमजोर आंतरिक नियंत्रण को दर्शाता है। ऐसी परिस्थिति में, जारी की गई निधियों की वास्तविक राशि, किया गया

⁵ नि.भा.अ. दिशानिर्देशों का पैरा 13.1.13

⁶ नि.मा.अ. दिशानिर्देशों का पैरा 22

⁷ नि.भा.अ. दिशानिर्देशों का पैरा 19

व्यय, अर्जित ब्याज तथा राज्यों के पास शेष अव्ययित ब्याज को लेखापरीक्षा में सही यथार्थतः सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

मंत्रालय ने बताया कि उ.प्र.ले.ले.वि. तथा स.सू.प्र.प्र. में सूचित आंकड़ों का पुनर्मिलान, मंत्रालय में एक निरंतर प्रक्रिया थी तथा राज्यों को विसंगतियों के बारे में बता दिया जाता था और कोई विसंगतियां पाये जाने पर स्पष्टीकरण मांग लिए जाते थे। यह भी बताया गया कि स.सू.प्र.प्र. के आंकड़े मोटे अनुमान थे तथा ले.ले.वि. में दिए गए आंकड़ों को अंतिम माना जाता था।

मंत्रालय के उत्तर को इस तथ्य के परिप्रेक्ष्य में देखा जाना चाहिए कि स.सू.प्र.प्र. को एक ऑनलाइन मॉनीटरिंग प्रणाली के रूप में विकसित किया गया था जिसके माध्यम से परियोजना जिलों द्वारा भौतिक एवं वित्तीय रिपोर्ट प्रस्तुत करना अपेक्षित था। अतः स.सू.प्र.प्र. आंकड़ों को केवल मोटे अनुमानों के रूप में नहीं माना जा सकता।

4.15 लेखाओं की लेखापरीक्षा में विलंब

रा.ज.स्व.मि. द्वारा वित्त वर्ष के अंत के छः माह के भीतर चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा लेखाओं की लेखापरीक्षा सुनिश्चित करना तथा अगले वर्ष की दूसरी किस्त के निर्गम से पूर्व मंत्रालय को ले.ले.वि. प्रस्तुत करना अपेक्षित⁸ था। तथापि, यह पाया गया कि रा.ज.स्व.मि. द्वारा लेखाओं की सामायिक लेखापरीक्षा सुनिश्चित नहीं की जा सकी जिसके कारण मंत्रालय को ले.ले.वि. प्रस्तुत करने में विलंब हुआ था। ले.ले.वि. को देर से प्रस्तुत करने के कारण अगली किस्त जारी नहीं की जा सकी या वित्त वर्ष के अंत में निधियों का विलंबित निर्गम किया गया जिसे अनुबंध 4.16 में दर्शाया गया है।

⁸ नि.मा.अ.के दिशानिर्देशों के पैरा 13.1.13 के साथ पठित पैरा 22

4.16 लेखापरीक्षक की अभ्युक्तियों का प्रस्तुतीकरण न किया जाना

रा.ज.स्व.मि. से अपेक्षित⁹ था कि वह ले.ले.वि. के साथ मंत्रालय को लेखापरीक्षक की अभ्युक्तियां प्रस्तुत करें। यह पाया गया कि लेखापरीक्षक की अभ्युक्तियों को रा.ज.स्व.मि. द्वारा प्रस्तुत नहीं किया जा रहा था। लेखापरीक्षा अवधि के दौरान प्राप्त होने वाली 19 राज्यों से संबंधित प्राप्त होने वाली 95 अभ्युक्तियों में से केवल छः अभ्युक्तियां ही मंत्रालय द्वारा प्राप्त की गई थी। नियंत्रण तंत्र की प्रभाविता से समझौता किया गया जिसके कारण लेखापरीक्षा रिपोर्टिंग अधूरी सिद्ध हो गई। विवरण **अनुबंध-4.17** में दिए गए हैं।

4.17 विविध अभ्युक्तियां

(i) योजना की निधियों से अनियमित कटौती

मणिपुर में, मार्च 2013 एवं मार्च 2014 के दौरान नमूना चयनित में सरकार ने जि.ज.स्व.मि. के पक्ष में राज्यीय अनुकूल हिस्सेदारी के रूप में ₹ 1.77 करोड़ की राशि जारी की थी। परन्तु, यह पाया गया था कि वैट (₹ 8.38 करोड़) विभागीय प्रभार (₹ 0.18 करोड़) तथा श्रम उपकर (₹ 1.50 लाख) के प्रति ₹ 0.27 करोड़ राशि की कटौती की गई थी जो कि दिशानिर्देशों के अनुसार स्वीकार्य नहीं थी। उसी प्रकार, **नागालैण्ड** में, राज्य अंश में से, वित्त विभाग ने 2011-12 के दौरान कार्य प्रभारित घटक के रूप में ₹ 0.21 करोड़ की राशि की कटौती की थी जो कि अनियमित थी।

⁹ नि.भा.अ. दिशानिर्देशों के अंतर्गत समेकित लेखापरीक्षा रिपोर्ट के अनुबंध -11 (एफ.) में लेखापरीक्षक की अभ्युक्तियां

(ii) सर्वद्वित परियोजना लागत

मिजोरम में, मानदंडो के आधार पर ₹ 20.13 करोड़ की वास्तविक परियोजना लागत के प्रति रा.यो.स्वी.स.ने 2009-14 के दौरान राज्य में सू.स्व.अ./नि.भा.अ. योजना के कार्यान्वयन हेतु ₹ 26.99 करोड़ आवंटित किए थे जिसके कारण ₹ 6.87 करोड़ का अतिरिक्त आवंटन हुआ था। संस्वीकृत मानदंडों से अधिक निधियों को अतिरिक्त आवंटन में निधियों के गलत उपयोग का जोखिम रहता है। इसी प्रकार, रा.यो.स्वी.स. द्वारा संस्वीकृत 1038 शौचालयों में से चंफई तथा लंगलेई के दो जिलों में स.शि.अ. द्वारा चलाए जा रहे स्कूलों में 61 शौचालयों तथा निजी स्कूलों में 249 शौचालयों का निर्माण किया जाना था जबकि सं.स्व.अ./नि.भा.अ. दिशानिर्देश निजी एवं रा.शि.अ. द्वारा चलाए जा रहे स्कूलों में शौचालयों के निर्माण की अनुमति नहीं देते। अतः, वा.का.यो¹⁰ में 310 निजी/रा.शि.अ. चलित स्कूलों के अनियमित समावेश के कारण स्कूल के शौचालयों की संख्या संवर्धित हुई जिसके कारण परियोजना के कुल आवंटन में ₹ 119.35 लाख (₹ 38,500¹¹ × 310) की वृद्धि हुई। पश्चिम बंगाल में, जलंगी एवं रानीनगर-11 पं.स. ने 2012-13 के दौरान आंगनवाड़ी/स.बा.वि.से.यो. केन्द्रों के लैट्रीन/शौचालय निर्माण हेतु अनुमानों में सामग्री के अधिक प्रापण के प्रति विनिर्दिष्ट से अधिक दर स्वीकृत करके ग्रा.स्व.वा. को ₹ 0.14 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान किया।

¹⁰ आधारभूत पुर्नसर्वेक्षण, 2009 के अनुसार

¹¹ शौचालय की इकाई लागत

(iii) परिवारों को प्रोत्साहन का दुगुना भुगतान

चार राज्यों के दस चयनित जिलों में, 149 परिवारों को ₹ 4.66 लाख का दुगुना प्रोत्साहन प्रदान किया गया। विवरण नीचे तालिका 4.1 में दिए गए हैं:

तालिका-4.1: परिवारों को दुगुना प्रोत्साहन

क्र.सं.	राज्य	जिले	परिवारों की संख्या	राशि (₹ लाख में)	टिप्पणी
1.	हरियाणा	3	83	3.10	परिवारों के ग्राम-वार बही-खातों के गैर-अनुरक्षण के कारण दुगुना भुगतान
2.	कर्नाटक	2	56	1.81	पहले से ही शौचालय होने के बावजूद प्रोत्साहन प्रदान किए गए थे।
3.	त्रिपुरा	2	9	0.95	दो बार प्रोत्साहन दिए गए थे।
4.	पश्चिम बंगाल	3	40	-	40 परिवारों को व्य.ध.शौ. का दुगुना लाभ दिया गया था।
योग		10	149	4.66	

[स्रोत: नमूना परियोजना जिलों के अभिलेखों से एकत्रित डाटा]

अनुशंसा:

- मंत्रालय/राज्य सरकारें को निर्धारित समय सीमा तक निर्मल भारत बनाने के लिए वा.का.यो. को तैयार करने की शुचिता बनाए रखने हेतु निधि सहभाजन वचनबद्धता पूरी करें।
- मंत्रालय, कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा प्रतिवेदित वित्त के आंकड़े एवं भौतिक प्रगति के मिलान के लिए तंत्र रखे एवं विकास करें।